

## QUESTIONI APERTE

---

### Terrorismo internazionale

#### La decisione

**Terrorismo internazionale - Arruolamento - Tentativo - Configurabilità della fattispecie** (C.p. artt. 56, 270-*quater*, *quinquies*, *sexies*).

*Il delitto di arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale previsto dall'art. 270-*quater* c.p., può configurarsi in forma tentata non costituendo ostacolo all'applicazione della generale previsione di cui all'art. 56 c.p. la sua natura di reato di pericolo*

*Il termine "arruolamento" contenuto nell'art. 270-*quater* c.p. è equiparabile alla nozione di "ingaggio" intesa come "serio accordo" tra soggetto che propone il compimento in forma organizzata di più atti di violenza ovvero di sabotaggio con finalità di terrorismo e soggetto che agisce. È infatti il raggiungimento ad integrare il disvalore del fatto e a porsi come momento di raggiungimento dell'elevato pericolo cui è correlata la punibilità della fattispecie.*

CASSAZIONE PENALE, SEZIONE PRIMA, 9 ottobre 2015 (ud. 9 settembre 2015) - CORTESE, *Presidente* - MAGI, *Relatore* - IACOVIELLO, *P.M.* (parz. diff.).

#### **L'arruolamento per finalità di terrorismo: la prima pronuncia della Suprema Corte**

SOMMARIO: 1. Le fattispecie di arruolamento. - 2. La pronuncia del settembre 2015. - 3. I confini del delitto di arruolamento.

La fattispecie di cui all'art. 270-*quater* c.p. (arruolamento con finalità di terrorismo anche internazionale), introdotta dal legislatore nel 2005 (con il d.l. 27 luglio 2005, n. 144, conv. in l. 31 luglio 2005, n. 155), ha trovato solo nel 2015<sup>1</sup> un primo significativo arresto della Suprema Corte. Pronuncia che ha, finalmente, permesso alla Corte di cassazione di prendere posizione su molteplici problematiche affrontate ormai da qualche tempo dalla giurisprudenza di merito e, soprattutto, dalla dottrina.

La pronuncia nasce dal contrasto tra il pubblico ministero ed il Tribunale di Brescia sulla possibilità di configurare la fattispecie tentata del delitto in esame. Nella specie un soggetto albanese, residente in Italia, appartenente ad una famiglia che aveva dimostrato in passato di essere in grado di "avviare", effettivamente, in Siria potenziali militari dell'ISIS, induceva un minorenni marocchino ad aderire alla jihad e a determinarsi a partire alla volta della Si-

---

<sup>1</sup> Cass., Sez. I, 9 settembre 2015, Elezi, in *questa Rivista* online.

ria; ciò secondo quanto emergeva dalle conversazioni telefoniche del ragazzo con i genitori. Lo stesso però, in realtà, successivamente non si allontanava dall'Italia e non è mai entrato a far parte di alcuna compagine militare o paramilitare.

Incidentalmente deve osservarsi, per chiarezza, come il fatto si sia verificato prima dell'entrata in vigore dell'ultimo comma dell'art. 270-*quater* c.p. vigente che punisce, solo dal febbraio 2015, anche l'arruolato (ed anche l'organizzazione di viaggi all'estero per finalità di terrorismo, art. 270-*quater*; co. 1, c.p.); ragion per cui il procedimento penale ha riguardato l'arruolatore ma non il minorenni destinatario della condotta in esame.

1. Orbene, anteriormente al luglio 2005 erano già presenti nel nostro sistema penale disposizioni che incriminavano l'arruolamento.

Innanzitutto vi erano gli artt. 244 e 288 c.p. che puniscono, rispettivamente, «chiunque, senza l'approvazione del Governo, fa arruolamenti [...] in modo da esporre lo Stato italiano al pericolo di una guerra» e «chiunque nel territorio dello Stato e senza approvazione del Governo arruola o arma cittadini, perché militino al servizio o a favore dello straniero».

Tuttavia tali fattispecie difficilmente sarebbero potute andare a sanzionare le peculiari condotte dei cosiddetti *foreign fighters* o dei lupi solitari poiché essi sono, quasi esclusivamente, cittadini stranieri, che non espongono lo Stato italiano al pericolo di una guerra e il cui inserimento non riguarda la milizia di uno Stato estero riconosciuto; inoltre per questi terroristi la ragione dell'adesione non è da ricondurre ad alcun ritorno economico da parte dell'arruolato ma a convinzioni religiose.

Quest'ultimo dato fattuale deve indurre l'interprete a non ritenere applicabile neanche il delitto di cui all'art. 3 l. 12 maggio 1995, n. 210 che punisce «chiunque, avendo ricevuto un corrispettivo economico o altra utilità o avendone accettata la promessa, combatte in un conflitto armato nel territorio comunque controllato da uno Stato estero di cui non sia né cittadino né stabilmente residente, senza far parte delle forze armate di una delle Parti del conflitto o essere inviato in missione ufficiale quale appartenente alle forze armate di uno Stato estraneo al conflitto». Il reato di reclutamento di mercenari, infatti, richiede un corrispettivo economico in favore del reclutato che non si riscontra nelle attuali forme di terrorismo internazionale di matrice islamica che sono, almeno apparentemente, di natura religiosa.

Il legislatore del luglio 2005, anche per queste ragioni, ha introdotto, in ossequio alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo di qualche mese prima, il delitto di cui all'art. 270-*quater* c.p. sanzionan-

do chiunque arruola una o più persone per finalità di terrorismo anche internazionale.

In tal modo si è voluto da un lato coprire fatti che altrimenti rischiavano di non essere sanzionati ma anche evitare la ricerca – spesso ardua – di elementi probatori tesi a dimostrare la sussistenza degli altri elementi richiesti dai delitti di cui agli artt. 244 e 288 c.p. o di quello di reclutamento dei mercenari.

L'essenziale descrizione della condotta – arruola – pone, però, delicate questioni in tema di rispetto del principio di legalità. Sono stati evidenziati, infatti «problemi di eccessiva genericità della nozione di arruolamento» giacché «il termine arruolare si presta, come già accennato, a essere interpretato in diverse accezioni»<sup>2</sup>. Mentre il principio di legalità, sub specie il principio di determinatezza, richiede che a livello di precetto generale e astratto sia possibile individuare con chiarezza, a monte, ciò che è comandato e ciò che è vietato<sup>3</sup>.

La sentenza del 2015 della Suprema Corte assume particolare pregnanza proprio perché va a riempire di significato il verbo “arruolare” e a dare risposta agli interrogativi posti dagli interpreti.

Sinora, di fatto, la dottrina aveva ricercato una definizione omnicomprensiva del termine, come visto utilizzato in diverse fattispecie penali, definizione che potesse aiutare l'interprete nella lettura di tutti i delitti di arruolamento: «l'arruolamento si compie mediante un negozio che si perfeziona con l'accettazione da parte di uno o più cittadini italiani di prestare servizio militare».<sup>4</sup> L'arruolamento è un «negozio giuridico mediante il quale il cittadino s'impegna a prestare servizio militare»<sup>5</sup>. Più recentemente: «per arruolamento dovrà intendersi il compiere atti d'ingaggio di soggetti terzi da inserire all'interno di una struttura organizzata di tipo militare caratterizzata da rapporti di servizio o di subordinazione gerarchica, previo perfezionamento di un accordo di contenuto negoziale»<sup>6</sup>.

Tra le poche sentenze di merito deve essere segnalata una pronuncia del Tribunale di Bari che ha affermato come ai fini dell'integrazione della condotta di arruolamento è richiesto un “*quid pluris*” che può essere rinvenuto nel dover essere le persone adibite a servizi propri della forza armata, specialmente

<sup>2</sup> S. FARINA, Modifiche all', in *Antiterrorismo*, Roma, 2015, 2 ss.

<sup>3</sup> In tal senso anche le osservazioni contenute nel Dossier n. 204 del Servizio Studi del Senato della Repubblica con cui si segnalava, in vista della conversione del d.l. 18 febbraio 2015, n. 7, l'opportunità di meglio individuare il momento consumativo del delitto, a ciò non ha inteso provvedere il Parlamento con la l. 17 aprile 2015, n. 43, che è intervenuto solo sul *quantum* della pena.

<sup>4</sup> MANCINI, *Trattato di diritto penale italiano*, Torino, 1959, 485 e ss.; MARCONI, voce *Stato (delitti contro la personalità interna dello)*, in *Dig. Pen.*, XIII, Torino, 1996, pag. 603.

<sup>5</sup> GALLO, MUSCO, *Delitti contro l'ordine costituzionale*, Bologna, 1984, 284.

<sup>6</sup> FIANDACA, MUSCO, *Diritto Penale, Parte Speciale I*, II ed., Bologna, 1997, 49.

alla difesa e all'attacco di militari in corpi regolari o irregolari, con assetti o moduli organizzativi e operativi di tipo militare<sup>7</sup>.

L'unico precedente della Suprema Corte, utile alla panoramica in corso, è dell'anno 2009. In essa si afferma che l'arruolamento è condotta diversa e più restrittiva di reclutamento che «comprende sia l'attività di reperimento di persone disponibili ad attività militari mercenarie, sia il raggiungimento di un accordo finalizzato al loro impiego»<sup>8</sup>.

In sintesi il dibattito aveva investito soprattutto due aspetti. In primo luogo l'individuazione del momento consumativo del delitto cioè quale sia il momento giuridicamente rilevante tra: proposta, accettazione e presa di servizio. In secondo luogo la natura e le caratteristiche della struttura in cui è inserito l'arruolato: se preesistente o anche solo in corso di creazione, se militare o anche solo paramilitare.

**2.** Lo sviluppo argomentativo della Corte di cassazione esclude la necessità di ricercare una lettura del verbo arruolare che sia utilizzabile in tutte le fattispecie penali esistenti nell'ordinamento. Parte, infatti, dalla constatazione che «nessuna similitudine di contesto e finalità è dato riscontrare tra le norme in rilievo (art. 244 e 270-*quater* c.p.) il che autorizza a ritenere che, ferma restando l'identità lessicale, il termine sia utilizzato dal legislatore del 2005 in senso parzialmente diverso»<sup>9</sup>.

Rilevano, infatti, i supremi giudici che nell'art. 270-*quater* c.p. nessun riferimento all'ingresso formale in formazioni militari è richiesto dalla norma e che, quindi, appare necessario esplorare la nozione di arruolamento calando l'utilizzo del termine nel contesto espressivo globale della disposizione e nel peculiare settore del terrorismo internazionale.

Discende, secondo la Corte, la decisiva circostanza che l'arruolamento non deve necessariamente avere ad oggetto una struttura militare o un gruppo paramilitare ma può anche avere solo ad oggetto una «semplice cellula operativa».

Discende, inoltre, la conseguenza che non è richiesto, perché il delitto sia consumato, l'effettivo inserimento dell'arruolato nella preesistente struttura né alcun dato formale ma è sufficiente, proprio per le peculiari caratteristiche del terrorismo internazionale, solo il «raggiungimento di un serio accordo tra soggetto che propone e soggetto che aderisce»<sup>10</sup>. Serio accordo che la Corte ritiene sintetizzabile nel termine “ingaggio”.

---

<sup>7</sup> Trib. Bari, (ord.) 18 ottobre 2004, Spinelli, in *Corr. merito*, 2005, 1, 67.

<sup>8</sup> Cass., Sez. I, 27 marzo 2009, Imp. confl. comp. in proc. Albertini, in *Mass. Uff.*, n. 243149.

<sup>9</sup> Cass., Sez. I, 9 settembre 2015, n. 40699, cit.

<sup>10</sup> Cass., Sez. I, 9 settembre 2015, n. 40699, cit.

Ciò che rileva a parere del Collegio «è che l'accordo di arruolamento abbia solo il carattere di serietà - intesa da un lato come autorevolezza della proposta (il proponente deve avere la concreta possibilità di inserire l'aspirante nella struttura operativa una volta concluso l'ingaggio) e dall'altro come fermezza di volontà di adesione al progetto, ma soprattutto sia caratterizzato in modo evidente dalla doppia finalizzazione prevista dalla norma»<sup>11</sup>.

Ratio della fattispecie è la messa in pericolo dei plurimi beni giuridici protetti; pericolo che aumenta in modo direttamente proporzionale all'«accrescimento umano (anche di un solo soggetto) della potenzialità di offesa del sottostante gruppo avente la finalità specializzante di cui all'art. 270-*sexies* c.p.»<sup>12</sup>.

Concludendo sul punto. La Suprema Corte, in linea con le scelte del legislatore, ritiene di dover valorizzare la categoria del pericolo tanto da ritenere da un lato applicabile la fattispecie in esame anche al solo arruolamento in "celle operative" e, quindi, anche all'arruolamento in gruppi di *foreign fighters* creati per la realizzazione di singoli attentati terroristici; dall'altro, pur escludendo che la consumazione del reato si possa avere alla sola proposta o durante la trattativa, ha però ritenuto punibile il tentativo. Ha affermato, infatti, che essendo il reato incentrato su un evento è da ritenersi identificabile, in concreto, una progressione, nell'attività tesa alla promozione e realizzazione dell'accordo, tale da ritenere configurabile anche il tentativo punibile nelle condotte immediatamente precedenti il raggiungimento dell'ingaggio.

3. Alla luce della pronuncia in parola sembra doveroso accogliere l'invito dello stesso Collegio a «confrontarsi con le scelte di incriminazione operate dal legislatore e relative a fattispecie analoghe» e andare, quindi, a verificare come il delitto di cui all'art. 270-*quater* c.p., secondo l'interpretazione datane dalla Suprema Corte, vada a collocarsi nel nostro ordinamento e quali spazi di applicazione concreti la fattispecie abbia nell'ambito della repressione del terrorismo internazionale.

Siffatta verifica appare necessaria poiché la tecnica legislativa utilizzata nel formulare le fattispecie criminose in materia di terrorismo internazionale dal 2005 in poi, che è stata quella di tipizzare singole condotte preparatorie, risulta di difficile armonizzazione nel nostro sistema codicistico.

Si è proceduto, infatti, recependo, spesso passivamente, la tecnica casistica, iperdefinitoria ed eccessivamente analitica, elaborata dai Paesi di *common law* e poi accolta da molti i Paesi, tra cui il nostro, secondo una mera operazione di *legal transplant*, ossia di trasposizione, senza provvedere ad adattare

---

<sup>11</sup> Cass., Sez. I, 9 settembre 2015, n. 40699, cit.

<sup>12</sup> Cass., Sez. I, 9 settembre 2015, n. 40699, cit.

la normativa al sistema che la recepisce con tutte le difficoltà interpretative e di sistema che ne conseguono.

In altre materia, invece, come per esempio nella legislazione anti-*stalking*, il legislatore italiano, pur essendo l'elaborazione delle normativa frutto dei giuristi di *common law*, non ha optato per la mera ricezione delle fattispecie ma ha fatto ricorso alla tecnica di normazione sintetica, con fattispecie generali ed astratte adattabili ad una molteplicità di casi concreti, propria della nostra tradizione giuridica.

La parcellizzazione delle fattispecie crea infatti complessi problemi di definizione del perimetro di applicazione di fattispecie vecchie nuove presenti nei Capi I e II del codice penale in tema di delitti contro la personalità dello Stato. In particolare la questione si pone soprattutto oggi quando, secondo la lettura che ha dato della norma la Corte di cassazione, non è più elemento risolutivo per l'applicazione del 270-*quater* c.p. la preesistenza della struttura militare o paramilitare ma è sufficiente il solo l'ingaggio.

In concreto. Il problema di ritagliare un perimetro chiaro sorge innanzitutto nel rapporto tra la partecipazione ad associazioni con finalità di terrorismo, di cui al secondo comma dell'art. 270-*bis* c.p. ed il delitto di arruolamento per finalità di terrorismo che contiene la clausola «fuori dei casi di cui all'articolo 270-*bis*».

Infatti appare difficilmente configurabile per l'arruolato un serio accordo finalizzato ad inserirsi in una struttura operativa senza che questo configuri un'adesione all'associazione terroristica.

La stessa Corte di cassazione condivide una siffatta preoccupazione quando afferma che non si vede per quale ragione l'arruolato, quando entri anche a far parte dell'organizzazione terroristica, non debba rispondere del reato associativo.

A livello teorico in realtà due ipotesi possono esser fatte per ritagliare uno spazio autonomo alla fattispecie di arruolamento rispetto a quella associativa.

La prima è indicata dalla stessa Corte; residua per la fattispecie di cui all'art. 270-*quater* c.p. «l'ipotesi (alquanto improbabile a verificarsi) che si sia in presenza di un arruolamento per il solo compimento (che poi potrebbe anche mancare) di singoli atti di terrorismo, al di fuori di un programma criminoso riconducibile ad un'apposita organizzazione»<sup>13</sup>.

La seconda ipotesi di applicazione del solo delitto di arruolamento sembrerebbe poter essere quella di una cellula operativa composta solo da due persone; quando la seconda sia arruolata dalla prima. Tuttavia si dovrebbe sempre contestare la partecipazione all'associazione di cui all'art. 270-*bis* c.p. nel

---

<sup>13</sup> Cass., Sez. V, 2 ottobre 2008, Rabei ed altro, in *Mass. Uff.*, n. 241742.

momento in cui si dovesse accertare l'inserimento, nella cellula operativa, di un terzo soggetto.

Profili di problematicità vi sono anche per la definizione dei confini tra il delitto di arruolamento e gli artt. 302 e 304 c.p. che in materia di delitti contro la personalità dello Stato derogano alla regole ordinarie punendo la mera istigazione e il mero accordo se finalizzato a commettere reati di terrorismo internazionale.

Infatti, per rimanere nell'ambito dell'ultima ipotesi - cellula composta da soli due soggetti, in cui il primo arruola il secondo - ci si deve interrogare su quando si dovrebbe applicare la sanzione del 304 c.p., che punisce l'accordo tra più persone<sup>14</sup> al fine di commettere un reato di terrorismo, e quando, invece, quella del 270-*quater* c.p. che punisce, secondo l'interpretazione della sentenza in commento, «un serio accordo tra i due» finalizzato a compiere più atti di violenza ovvero di sabotaggio con finalità di terrorismo.

Si potrebbe forse ritenere che si abbia accordo criminoso quando vi è un rapporto paritario tra i due soggetti; mentre si avrebbe, invece, arruolamento nel caso di accertato rapporto asimetrico tra i due soggetti di talché il secondo assuma un ruolo subordinato rispetto all'altro.

Comunque per questo secondo aspetto - il rapporto dell'arruolamento con le fattispecie di gli artt. 302 e 304 c.p. - deve rilevarsi come il primo delitto è punito con pena massima sino a quindici anni di reclusione a fronte di una sanzione per le altre due fattispecie, che non supera rispettivamente gli otto ed i sei anni di reclusione.

È possibile anche un diverso angolo prospettico per analizzare la questione della proliferazione di fattispecie in materia di terrorismo. Esaminarne, cioè, la progressione criminosa.

Dal legislatore è, ovviamente, esclusa dall'area del penalmente punibile ogni forma di propaganda di idee, di mero proselitismo o di libera manifestazione del pensiero<sup>15</sup>. Tra queste condotte ed il reato associativo di cui all'art. 270-*bis* c.p. il legislatore ha inserito, tra le altre, due fattispecie monosoggettive: quella di arruolamento e quella di addestramento. Dall'inserimento nella progressione criminosa di queste due fattispecie monosoggettive possono sorgere, nella pratica, delicate questioni nel distinguere la sussistenza dell'uno o dell'altro delitto in quanto appare difficile immaginare un addestramento non accompagnato da un "ingaggio".

---

<sup>14</sup> Cass., Sez. I, (ord.) 13 ottobre 1976, Pavia, in *Mass. Uff.*, n. 134575: reati che prendono vita dalla partecipazione di due persone soltanto (esempio cospirazione politica mediante accordo, art. 304 c.p.).

<sup>15</sup> Cass., Sez. I, 6 novembre 2013, El Abboubi, in *Mass. Uff.*, n. 259020.

In realtà in questo caso il delitto di l'addestramento, in ragione della più alta pena massima e, soprattutto, della clausola di cui al secondo comma dell'art. 270-*quater* c.p. (salvo il caso di addestramento), sembra essere stato ritenuto reato più grave dal legislatore. Infatti, pur rimanendo ambedue i delitti nell'ambito di una logica anticipatoria della punizione, sembra si sia voluto sanzionare più gravemente l'addestramento perché trattasi di una condotta preparatoria ritenuta più vicina, rispetto all'arruolamento, al momento di effettivo di messa in pericolo dei beni giuridici tutelati.

Concludendo. L'interpretazione accolta dalla Suprema Corte, nel far propri gli orientamenti interpretativi più estensivi della fattispecie, comporta un ampliamento dell'area del penalmente rilevante e provoca nuovi e più ampi problemi. Problemi, in ordine alla definizione del perimetro di applicazione dell'art. 270-*quater* c.p., riconosciuti, implicitamente, dallo stesso Collegio che ha emesso la sentenza del settembre 2015<sup>16</sup>.

Segno che è tempo di ripensare la tendenza ad introdurre, con la legislazione d'urgenza, norme che finiscono per essere, sostanzialmente, simboliche in difetto di un intervento organico in materia.

---

<sup>16</sup> Cass., Sez. I, 9 settembre 2015, n. 40699, cit. ove si afferma che «è avvertita la necessità di confrontarsi con le scelte di incriminazione operate dal legislatore e relative a fattispecie analoghe».